

Nouveau le Conseil fédéral Motta

8. Avril 1921

B. 11.121.2.- BE.

de acte
Motta

in date 13.4.1921/2.

Avril

Conférence tenue le 8 avril 1921
au Palais du Parlement.

Sont présents :

- M. Schulthess , Président de la Confédération ,
 M. le Conseiller Fédéral Motta , Chef du Département
 Politique ,
 M. le Conseiller Fédéral Chuard , Chef du Département
 de l'Intérieur ,
 M. Gignoux , Président du Conseil d'Etat de Genève ,
 M. Rutty , Conseiller d'Etat ,
 M. Mégevand , Secrétaire de la Chambre de Commerce de
 Genève ,
 M. Chapuisat , Directeur du "Journal de Genève" .

(Présidence de M. le Conseiller Fédéral Motta).

M. Motta ouvre la séance à 10^h.45 en ex-
 posant que le Conseil Fédéral désire examiner avec la
 délégation genevoise l'attitude qu'il y a lieu d'adop-
 ter en présence de la note du 26 mars 1921 marquant la
 décision irrévocable du Gouvernement français de placer
 son cordon douanier à la frontière politique. Les alter-
 natives suivantes peuvent être envisagées : Devons-nous
 attendre que le Gouvernement Français passe à la réali-
 sation des intentions qu'il annonce et mette en vigueur



le projet de loi déposé devant le Parlement, ou devons-nous, au contraire, prendre les devants soit en cherchant à reprendre les négociations (ce qui ne peut guère être envisagé que théoriquement puisque cela ne pourrait être que sur la base du transfert du cordon douanier), soit en formulant expressément des propositions d'arbitrage que la France a refusées avant qu'elles soient prononcées, en invoquant l'exception de souveraineté? Pouvons-nous moralement insister pour que cette question d'arbitrage soit examinée à nouveau?. Personnellement, M. Motta a l'impression que cela n'est guère possible. Nous pourrions sans doute obliger la France à nous confirmer son refus et à se mettre, par conséquent, toujours plus dans son tort mais, ce faisant, nous aggraverions la tension qui s'est produite dans cette affaire. Devons-nous envisager plutôt une demande de médiation adressée au Conseil de la Société des Nations? M. Motta ouvre la discussion sur ces différents points en précisant qu'il ne peut s'agir aujourd'hui que d'un échange d'idées, la décision à prendre appartenant au Conseil Fédéral, après avoir entendu, le cas échéant, les délégations techniques qui ont pris part aux précédentes entrevues.

A la demande de M. Chuard, M. Motta donne lecture du texte intégral de la note du 26 mars et de la lettre du même jour par laquelle le Chargé d'Affaires de France en a effectué la remise.

M. Chuard remarque qu'en raison des termes catégoriques dont s'est servi M. de Lacroix, l'opportunité d'une proposition formelle d'arbitrage semble devoir être exclue.

M. Gignoux remercie le Conseil Fédéral de l'oc-

casion qui a été offerte au Gouvernement genevois de se faire entendre et rend compte de l'émotion considérable qui s'est emparée de l'opinion genevoise à l'annonce de l'attitude intransigeante et presque brutale adoptée par le Gouvernement français. L'union s'est faite dans toutes les classes de la population sur l'attitude que le Gouvernement genevois doit prendre en présence de la situation : ne plus quitter le terrain du respect des Traités sur lequel le Conseil d'Etat s'est placé dès le début des négociations. Dans certains milieux, l'idée d'une rupture des négociations est envisagée sans inquiétude. Le Conseil d'Etat ne l'a cependant pas faite sienne et désirerait, au contraire, voir le Conseil Fédéral faire tout ce qui dépendra de lui pour reprendre les pourparlers dans la mesure où ce sera possible, en offrant certaines compensations ou certaines concessions. Ces concessions pourraient être trouvées, au besoin, dans une rectification de la frontière des petites zones. La proposition de confier le règlement de ce litige à un tribunal arbitral n'a jamais été officiellement formulée. L'idée d'un arbitrage est cependant dans tous les esprits. Bien que le Gouvernement français ait indiqué qu'il ne l'admettrait pas, le moment ne serait-il pas venu toutefois de la formuler expressément. M. Dinichert a demandé à M. Cramer d'élaborer, pour fixer les idées, un projet de réponse à la note française. M. Cramer a soumis au Conseil d'Etat l'avant-projet qu'il a tracé. M. Gignoux remet ce projet, dont lecture est donnée, à M. Motta. M. Gignoux précise que, dans l'idée du Conseil d'Etat, ce projet constitue une note préliminaire et conciliante qui devrait être remise à l'Ambassadeur dans une conversation particulière, au cours

de laquelle son attention serait attirée sur le fait que la Suisse ne se refuse pas à envisager des modifications à la structure actuelle des zones contractuelles et tient seulement à en faire respecter le principe . Si la réponse du Gouvernement français devait être à nouveau négative sur la question de l'arbitrage , le Conseil d'Etat préconiserait l'envoi d'une note de protestation qui serait communiquée à tous les Etats signataires du Traité de Versailles . Cette note annoncerait un appel à la Société des Nations . M. Gignoux ajoute que cette note de protestation ne devrait pas être envoyée avant que le Gouvernement français en ait été prévenu .

M. Motta remarque que le projet de note dont il a été donné lecture contribue à fixer les idées , mais ne pourrait pas être utilisé tel quel . Cette note devrait être considérablement abrégée . Il semble nécessaire d'autre part, si nous nous décidons à formuler des propositions d'arbitrage , de le faire non pas de biais , mais carrément . Le moment est venu de jouer cartes sur table et , si nous tenons à mettre le Gouvernement français dans son tort , il convient de ne pas lui masquer le terrain sur lequel nous l'entraînons .

M. Schulthess partage pleinement l'impression de M. Motta que si un arbitrage devait être proposé, il devrait l'être franchement . Il conviendrait d'en esquisser les termes . Il semble qu'en droit la question se poserait de la façon suivante : Quelle interprétation faut-il donner à l'accord d'avril 1919 , constaté par l'article 435 du Traité de Versailles ? C'est en effet à cela que se borne la thèse française . La France n'ose pas nier par écrit la validité des Traités de 1815 et 1816 . Elle prétend seu -

lement que l'accord d'avril 1919 les a mis à néant . Il faut prendre garde que toute demande d'arbitrage ou de conciliation qui contribuerait à créer de toutes pièces le nouveau régime des zones se heurte à de lourdes objections juridiques . Nous ne pouvons nous engager à accepter d'avance une décision portant réglementation de la question des zones , sans donner au compromis arbitral la forme d'un traité soumis au referendum . Il est douteux que ce traité soit confirmé par les Chambres , il est peu probable qu'il serait ratifié par le peuple .

L'idée de M. Gignoux de rechercher un terrain d'entente en offrant à la France de modifier la structure géographique des petites zones mérite d'être examinée. Sans doute, une proposition de ce genre peut être formulée, mais il est certain que la France ne l'acceptera pas . Les rapports de M. Dunant et les déclarations faites par M. De Lacroix à M. Schulthess lui-même confirment que le Gouvernement français est irréductible sur la question du transfert du cordon douanier à la frontière . Il est prêt à toutes les concessions, ceci admis, et les assurances recueillies de plusieurs côtés que le Gouvernement français ne refusait pas du tout de continuer la discussion , n'ont évidemment pas d'autre portée. Nous pouvons continuer à négocier , mais nous ne pouvons le faire qu'après avoir abandonné à la France le principe que nous désirons maintenir . Il est probable que c'est là le sens qui doit être donné aux déclarations bienveillantes, recueillies par M.M. Chapuisat et Borgeaud. Il est possible que , personnellement, M. Briand n'aurait pas pris l'initiative d'une modification du régime des zones . Il est douteux qu'il puis-

se revenir en arrière . C'est une question secondaire et c'est M. Berthelot qui la dirige. L'attitude du Gouvernement français n'est pas celle d'un Ministère plutôt que d'un autre et c'est pourquoi des propositions d'arbitrage formellement énoncées semblent n'avoir pas de chances d'aboutir . Une partie de l'opinion française , M. Briand lui-même pourrait désirer y souscrire. Il est à peu près impossible que le Gouvernement revienne sur la décision, qu'il a prise. M. Schulthess hésite à proposer un arbitrage à un Gouvernement qui vient de dire qu'il n'en voulait pas . Il est à peine besoin d'examiner l'éventualité de reprendre des négociations sur l'hypothèse du cordon douanier . Les conférences antérieures ont démontré que cela n'était pas possible , qu'il n'y a pas de concessions qui nous donneraient pleine satisfaction et qu'au demeurant la France ne marque pas de bonne volonté. M. Schulthess désirerait toutefois qu'une réponse soit donnée à l'Ambassade avant que l'interpellation Nicolet ne soit discutée devant les Chambres .

M. Motta croit qu'il ne peut pas être question de répondre pour le moment à l'interpellation Nicolet .

M. Chapuisat rend compte en détail des conversations officieuses qu'il a eues à Paris avec différentes personnalités politiques . M. Briand a abordé presque spontanément la question des zones, dont il avait eu naguère à s'occuper , et semblait regretter sincèrement qu'elle trouble les relations entre les deux Etats. Il a donné à entendre qu'il s'emploierait à aplanir ce litige.

Le Ministre de la Marine , M. Guist'hau , évasif et amical, a donné à entendre qu'un fait nouveau semblait permettre de considérer cette affaire comme arrangée . M. Poincaré , fort réservé au début , a paru vivement intéressé et gagné par l'exposé de MM. Chapuisat et Borgeaud . Ceci se passait au moment précis où le Gouvernement français déposait devant la Chambre le projet de loi transférant le cordon douanier à la frontière et faisait remettre à Berne la note du 26 mars . M. Chapuisat croit que ses interlocuteurs étaient de bonne foi , mais que les bureaux ont exécuté automatiquement des décisions déjà prises . Les efforts faits par MM. Chapuisat et Borgeaud auprès de la presse ont été couronnés ^{d. peu} de succès . C'est à eux que revient le mérite d'avoir convaincu MM. Gauvain et Henri Lorrain , Aulard et Bainville . M. Chapuisat a appris à Paris que "Le Temps" se proposait de publier un article très catégorique au sujet des zones . Il espère avoir réussi à le retarder . De fait , "Le Temps" ne s'est pas encore prononcé .

M. Chuard remercie M. Chapuisat de son intéressant exposé et remarque que le voyage de MM. Chapuisat et Borgeaud a eu pour résultat de conquérir à notre cause une partie de la presse française, ce qui constitue déjà un important succès partiel . M. Chuard remarque que M. Chapuisat n'a pas abordé la question de l'arbitrage . Il croit pouvoir admettre qu'il n'envisage pas comme désirable de formuler expressément une proposition qui n'aura pas d'autre effet que de tendre davantage les relations franco-suissees .

M. Rutty croit cependant que la population suisse tout entière est traditionnellement sympathique

à l'arbitrage . En formulant expressément des propositions dans ce sens nous lui donnons satisfaction . En même temps, nous répondons à l'attente d'une partie de l'opinion française et donnons l'occasion aux sympathies sur lesquelles nous pouvons compter de se concrétiser autour d'un fait précis . Nous pouvons donner à la fois tout notre jeu et proposer en même temps l'arbitrage ou la médiation de la Société des Nations . C'est , après tout , ce qu'attend l'opinion publique suisse qui a vu dans la Société des Nations un moyen de résoudre les conflits internationaux et compte sur elle pour nous tirer d'affaires. Cela paraît d'autant plus nécessaire que , tant que le problème des zones n'aura pas été résolu , il est fort problématique que le Conseil des Etats ratifie l'article 435 du Traité de Versailles .

M. Schulthess fait observer que l'article 435 , dont on a tiré parti , existe moralement , que nous le ratifions ou non . Nous y avons collaboré et nous l'avons commenté dans les annexes . Les réserves absolues et contradictoires que la Suisse et la France ont formulées simultanément n'ont fait que constater que , dès le début des négociations , un désaccord fondamental a existé entre les parties . On a feint de se mettre d'accord , en réalité , le différend est à la base du débat et les journaux français les mieux intentionnés à notre égard le relèvent contre nous , en faisant observer que mieux vaudrait que , de part et d'autre , on fît abstraction de ces réserves . M. Chuard ne croit pas qu'une demande formelle d'arbitrage produirait en France un effet salutaire . On blâmerait notre obstination à vouloir soumettre à un tribunal arbitral une question que la France considère comme

relevant de sa seule souveraineté. En revanche, des propositions tendant à modifier la structure géographique des zones pourraient être formulées en vue de donner la preuve que le Gouvernement suisse n'envisage pas la question avec intransigeance. M. Schulthess a indiqué les hésitations que lui inspire l'arbitrage. Le recours à la Société des Nations pourrait appeler de plus graves objections. Nous ne pouvons compter que le Conseil de la Société des Nations consente à s'occuper de cette question qui n'intéresse pas vraiment la paix de l'Europe. Si le Conseil de la Société des Nations repousse notre demande, il en résultera contre cette institution une vive irritation, qui ne manquera pas d'être exploitée par ses adversaires. La Société des Nations a pu ne pas justifier tous les espoirs, elle a conservé l'unité de notre pays et ce serait une faute que de contribuer nous-mêmes à nous créer des déceptions. L'étrangeté de l'accord consacré par l'article 435 constitue le point faible de notre situation. Même si le Conseil de la Société des Nations entrait en matière, nous ne sommes pas certains qu'il nous donne raison. Il vaut mieux éviter de mêler la Société des Nations à ce différend, que l'on peut d'ores et déjà considérer comme résolu défavorablement.

M. Gignoux se demande si le danger que ferait courir à la popularité de la Société des Nations en Suisse une demande d'intervention dans la question des zones ne serait pas aussi fort si nous n'osons pas lui soumettre la question. L'opinion publique est si ancrée dans la conviction que la solution de questions de ce genre est dans la ligne de la Société des Nations qu'il sera difficile de faire accepter que la question ne lui soit pas soumise. Nous pou-

vons espérer au contraire que le Conseil de la Ligue ferait droit à notre requête . Des délégations britanniques et italiennes ont déjà donné à entendre qu'elles envisageraient volontiers d'examiner la question . Il appartiendrait au Conseil Fédéral d'examiner s'il convient de proposer un recours à la Société des Nations , en même temps que l'arbitrage , ou de disjoindre les deux questions . Mais , l'opinion publique ne comprendrait pas que l'arbitrage ne soit pas formellement proposé . Personne n'a vu en Suisse , dans la déclaration de M. De Lacroix , l'expression véritable des intentions du Gouvernement français .

M. Motta fait observer que les termes de la lettre de M. de Lacroix ont un caractère au moins aussi officiel que la note non signée qu'elle accompagne . La combinaison d'une proposition d'arbitrage avec une offre de recours éventuel à la Société des Nations pourrait être techniquement envisagée . Il n'est pas certain que la Société des Nations puisse se refuser à examiner la question . Nous pouvons également demander au Conseil de désigner une Commission de droit, semblable à celle qui a fonctionné dans la question des Iles Aland . Mais , la décision d'une semblable Commission peut-elle s'appliquer à l'interprétation à donner à un article non ratifié , dont l'existence même n'est pas certaine ? Pourra-t-on obtenir que les Chambres ratifient l'article 435 pour qu'il soit possible de procéder à un arbitrage ?

M. Rütty fait observer que si la Suisse refuse de ratifier l'article 435 , la violation de droit commise par la France serait encore plus grave , Nous avons donc intérêt de faire des proposition d'arbitrage, ne serait - ce que pour chercher à rentrer en négociations .

M. Mégevand envisagerait très tranquillement la possibilité d'une rupture des négociations . Il comprend très bien toutefois que le Conseil d'Etat Genevois , qui a ses responsabilités , tiennent à ce qu'au préalable , tous les moyens d'entente aient été épuisés. Il insiste , en conséquence , pour que l'arbitrage soit proposé en tout état de cause . L'essentiel est toutefois de tenir ferme à l'égard du droit d'éloigner le cordon douanier français . Peut-être avons-nous eu tort de ne pas être assez catégoriques sur ce point, au cours des négociations de 1920.?

M. Chapuisat redoute, au contraire , l'éventualité d'une rupture. Il craint qu'une tension politique et des difficultés économiques ^{n'} en résultent et il ne voit pas d'autre moyen de l'éviter que de chercher à résoudre le problème par une solution arbitrale . Il comprend fort bien que l'arbitrage ne puisse pas être proposé en l'état , mais croit qu'il n'est pas impossible de causer avec le Gouvernement français , soit à Berne , soit à Paris et de créer un état de choses qui permette de formuler dans quelque temps des propositions formelles d'arbitrage .

M. Gignoux se persuade que M. Berthelot et M. Bolleyot sont seuls à ne pas vouloir d'un arbitrage , qui risque de leur donner tort. Il croit que l'opinion publique française y souscrirait volontiers et il donne lecture sur ce point d'une lettre adressée , le 2 avril , par le Professeur Hauser au Professeur Borgeaud , et dans laquelle cet économiste français indique l'arbitrage comme la seule solution possible .

M. Schulthess fait observer qu'une démarche verbale , tendant à convaincre le Gouvernement français d'accepter

une solution arbitrale a tous les inconvénients d'une démarche formelle , sans en avoir les avantages . En cas de refus , elle rend toujours plus difficile la possibilité de demander officiellement l'arbitrage . Il importe de ne pas se faire illusion . Il est fort possible que les milieux gouvernementaux français aient à notre égard les meilleures intentions et que ce soient les bureaux qui nous briment , mais les bureaux nous briment depuis deux ans . Il faut nous persuader que nous n'arriverons pas à les faire revenir en arrière . En tous cas , l'idée de la Commission de conciliation présente de grands dangers . Peut-être la France souscrirait-elle à une proposition dans ce sens , mais elle poserait comme condition primordiale que son cordon douanier soit transporté à la frontière . Nous pouvons chercher , sans l'aide de tiers compositeurs , un arrangement avec la France sur cette base-là .

M.Motta expose que , d'une façon générale , l'attitude de la France lui fait du tort à l'étranger et que , dans tous les pays , l'opinion publique et la presse nous sont favorables . Le Gouvernement français doit donc regretter dès maintenant sa décision .

M.Mégevand précise que , d'après les renseignements qu'il possède , il n'est pas possible que des droits soient perçus à la frontière politique , dès le 26 avril .

M.Motta prend acte de cette indication et remercie la délégation genevoise de ses déclarations que le Conseil Fédéral ne manquera pas d'examiner.

La séance est levée à 12 1/2 h.